

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO 5 TAHUN 2008 TENTANG
KAWASAN TERBATAS MEROKOK

(STUDI KASUS KAWASAN TERBATAS MEROKOK DI PUSAT PERBELANJAAN
ITC MEGA GROSIR SURABAYA)

SKRIPSI



OLEH :

KARINA VASHTI AYUNINGTYAS RINDA PUTRI
0641010030

YAYASAN KEJUANGAN PANGLIMA BESAR SUDIRMAN
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
SURABAYA
2011

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO 5 TAHUN 2008 TENTANG
KAWASAN TANPA ROKOK DAN KAWASAN TERBATAS MEROKOK
(STUDI KASUS KAWASAN TERBATAS MEROKOK DI PUSAT PERBELANJAAN
ITC MEGA GROSIR SURABAYA)

Disusun Oleh :

KARINA VASHTI AYUNINGTYAS RINDA PUTRI

NPM. 0641010030

Telah disetujui untuk mengikuti Ujian Skripsi

Menyetujui,

Pembimbing Utama

DRA. SUSI HARDJATI, M.AP

NIP.196902101993032001

Mengetahui

DEKAN

Drs.Ec. Hj. Suparwati, M.Si

NIP. 195507181983022001

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmad dan hidayahnya yang telah dilimpahkan sehingga penulis dapat menyelesaikan laporan skripsi ini dengan baik.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara jelas dan membandingkan dengan teori-teori yang sesuai dengan program studi mengenai kegiatan yang dilaksanakan dalam penelitian. Adapun judul yang penulis pilih dalam penyusunan skripsi ini adalah : “Implementasi Peraturan Daerah No 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok (Studi Kasus di Pusat Perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya).

Penulis yakin tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak, khususnya pembimbing yaitu Dra.Susi Hardjati, M.AP , yang telah bersedia menyisakan waktunya untuk membimbing dalam menyelesaikan proposal skripsi ini. Maka dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak yang telah member bantuan, bimbingan serta dorongan yaitu kepada :

1. Ibu Drs.Ec. Suparwati, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN “Veteran” Jawa Timur.
2. Bapak DR.Lukman Arif, M.Si, selaku Ketua Jurusan Program Studi Ilmu Administrasi Negara.

3. Bapak dan Ibu Staff Kantor Pemasaran Pusat Perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya yang telah membantu memberikan data selama penelitian berlangsung.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan laporan skripsi penelitian ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu besar harapan penulis untuk mendapatkan saran dan kritik dari berbagai pihak. Dan mudah-mudahan skripsi penelitian ini dapat membantu dan bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya.

Surabaya, Juli 2011

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN	
UJIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
ABSTRAKSI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Penelitian Terdahulu	9
2.2 Landasan Teori.....	15
2.2.1 Kebijakan Publik	15
2.2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik	15
2.2.1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik	16
2.2.1.3 Sifat Kebijakan Publik	18
2.2.2 Implementasi Kebijakan	19
2.2.2.1 Konsep Implementasi Kebijakan.....	19

2.2.2.2 Model Implementasi Kebijakan.....	21
2.2.2.3 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan	27
2.2.2.4 Sumber-Sumber Implementasi Kebijakan	28
2.2.2.5 Keberhasilan Implementasi Kebijakan	30
2.2.2.6 Kegagalan Implementasi Kebijakan	30
2.2.2.7 Prospek Untuk Memperbaiki Implementasi.....	31
2.2.2.8 Faktor Penghambat dan Pendukung implementasi kebijakan..	32
2.2.3 Partisipasi	34
2.2.3.1 Konsep Partisipasi	34
2.2.3.2 Bentuk Partisipasi	36
2.2.3.3 Macam-Macam Partisipasi	39
2.2.3.4 Kendala-Kendala dalam Partisipasi	39
2.2.4 Pembinaan	40
2.2.4.1 Pengertian Pembinaan	40
2.3 Peraturan Daerah No 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok	
Dan Kawasan Terbatas Merokok	41
2.3.1 Kawasan Terbatas Merokok.....	41
2.3.1.2 Kewajiban Pimpinan Penanggung Jawab	
Kawasan Terbatas Merokok.....	43
2.3.1.3 Peran Serta Masyarakat.....	43
2.3.1.4 Pembinaan dan Pengawasan Kawasan Terbatas Merokok	44
2.3.1.5 Sanksi Administratif	45
2.3.1.6 Ketentuan Penyidikan	46
2.3.1.7 Ketentuan Pidana	47
2.3.1.8 Ketentuan Penutup.....	47

2.4 Kerangka Berpikir	47
BAB III METODE PENELITIAN	50
3.1 Jenis Penelitian	50
3.2 Fokus Penelitian	51
3.3 Lokasi Penelitian	53
3.4 Sumber dan Jenis Data.....	54
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	55
3.6 Analisis Data	56
3.7 Keabsahan Data.....	58
BAB IV PEMBAHASAN	61
4.1 Gambaran Umum	61
4.1.1 ITC Mega Grosir Surabaya	61
4.1.1.1 Sejarah ITC Mega Grosir Surabaya	61
4.1.1.2 Visi dan Misi ITC Mega Grosir	63
4.1.1.3 Struktur Organisasi	64
4.1.1.4 Tugas Pokok dan Fungsi Pegawai	66
4.1.1.5 Komposisi Pegawai ITC Mega Grosir	70
4.2 Hasil Penelitian	74
4.2.1 Kewajiban Pimpinan dan Penanggung jawab ITC Mega Grosir	75
4.2.2 Peran Serta Masyarakat	82
4.2.3 Pembinaan dan Pengawasan	85
4.2.4 Sanksi Administrasi	91
4.3 Pembahasan	93
4.3.1 Kewajiban Pimpinan dan Penanggung jawab ITC Mega Grosir	94
4.3.2 Peran Serta Masyarakat	96

4.3.3 Pembinaan dan Pengawasan	97
4.3.4 Sanksi Administrasi	98
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	101
5.1 Kesimpulan	101
5.2 Saran	104
DAFTAR PUSTAKA	105
LAMPIRAN	106

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Perokok pada tahun 2008 sampai 2011	3
Tabel 4.1 Komposisi Pegawai berdasarkan Jabatan	68
Tabel 4.2 Komposisi Pegawai berdasarkan Tingkat Pendidikan	70
Tabel 4.3 Komposisi pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin	71

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir	47
Gambar 3.1 Analisis Interaktif Menurut Miles dan Huberman	55
Gambar 4.1 Struktur Organisasi PT. Citraagung Tirta Jatim (ITC Mega Grosir)	61

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Surat Keterangan Penelitian	103
Lampiran 2 Foto-Foto Tanda dan Petunjuk	104
Lampiran 3 Foto Pengunjung yang Melanggar	106
Lampiran 4 Foto Pengguna Ruangan Khusus Untuk Merokok	108

ABSTRAKSI

KARINA VASHTI AYUNIGTYAS RINDA PUTRI, 2011 :
IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO 5 TAHUN 2008 TENTANG
KAWASAN TERBATAS MEROKOK. (Studi kasus kawasan terbatas
merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya).

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini didasarkan pada fenomena masalah tentang masyarakat yang secara sadar untuk membiasakan hidup sehat dengan membatasi para perokok untuk merokok di tempat yang telah disediakan, sebab merokok dapat menyebabkan terganggunya atau menurunkan kesehatan masyarakat bagi perokok maupun bukan perokok. Dalam hal ini pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya turut membantu pemerintah dalam membatasi setiap perokok untuk merokok pada tempat yang khusus untuk disediakan oleh pihak pusat perbelanjaan.

Penelitian ini bertujuan ingin mendeskripsikan implementasi peraturan daerah no 5 tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan. Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah kewajiban pimpinan dan penanggung jawab ITC Mega Grosir, peran serta masyarakat, pembinaan dan pengawasan, dan sanksi administrasi. Pada penelitian ini yang menjadi lokasi penelitian adalah kota Surabaya, sedangkan yang menjadi situs penelitian adalah pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya.

Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder, dimana sumber data juga diperoleh dari informan, selain itu data juga diperoleh dari sumber tertulis. Adapun teknik pengumpulan datanya adalah metode wawancara dan observasi, dimana analisis datanya menggunakan analisis kualitatif yakni meliputi reduksi data, display data, dan penarikan kesimpulan. Dengan teknik keabsahan datanya meliputi derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian.

Hasil penelitian di dalam pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya melakukan gebrakan-gebrakan baru agar memberikan kesan yang menyenangkan di hati para pengunjung khususnya dalam memberikan kenyamanan dalam hal kesehatan yaitu menciptakan lingkungan yang sehat dan terbebas dari asap rokok, maka pengelola ITC Mega Grosir melakukan hal-hal antara lain yaitu kewajiban pimpinan dan penanggung jawab kawasan, peran serta masyarakat, pembinaan dan pengawasan, dan sanksi administrasi. Pelaksanaan kewajiban pimpinan dan penanggung jawan dilakukan dengan melarang setiap pengunjung, memberikan teguran dan peringatan, menyediakan tempat khusus untuk merokok, dan membuat dan memasang tanda atau petunjuk peringatan larangan merokok dan ruangan boleh merokok. Pelaksanaan peran serta masyarakat dilakukan dengan ikut serta dalam memberikan bimbingan dan penyuluhan dalam penyebaran informasi kepada masyarakat, dan mengingatkan perokok yang merokok diluar tempat khusus untuk merokok pada kawasan terbatas merokok.

Dari data diatas dapat dilihat bahawa implementasi peraturan daerah no 5 tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya telah dilaksanakan dengan baik, maka dapat disimpulkan bahwa pihak pimpinan dan penanggung jawab kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya sudah melakukan kewajibannya menyediakan tempat atau ruangan khusus untuk merokok para pengunjung pusat perbelanjaan tersebut.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan pada negara-negara berkembang seperti Indonesia merupakan sesuatu unsur yang sangat penting untuk mengubah kondisi kemasyarakatan ke arah yang lebih baik. Karena pembangunan merupakan suatu rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Siagian : 2001 : 4). Oleh sebab itu, pembangunan dilaksanakan dalam berbagai bidang meliputi pembangunan dalam bidang ekonomi, sosial budaya, politik, serta pertahanan dan keamanan.

Pada umumnya seluruh bidang-bidang tersebut memiliki peran yang sangat besar bagi kemajuan suatu negara. Adapun bidang yang memiliki skala prioritas adalah bidang budaya. Dengan adanya suatu pembangunan di bidang budaya dapat menciptakan solidaritas serta kesadaran akan lingkungan menjadi optimal. Namun didalam pembangunan budaya untuk mencapai hal tersebut perlu peran serta masyarakat, serta kemauan dalam menciptakan lingkungan sehat. Dalam hal ini masyarakat menjadi pelaku utama dan pemerintah berkewajiban memberi peraturan dalam menciptakan lingkungan sehat.

Masalah kesehatan adalah masalah kompleks yang merupakan hasil dari berbagai masalah lingkungan yang bersifat alamiah maupun buatan manusia. Datangnya penyakit merupakan hal yang tidak bisa ditolak, tetapi semua dapat dicegah ataupun dihindari. sebab setiap manusia ingin merasakan lingkungan yang sehat dan berhak untuk mendapatkan perlindungan kesehatan lingkungan, termasuk hak untuk menghirup udara sehat bebas dari asap rokok. Namun permasalahan yang terjadi masih banyak diantara masyarakat sebagai perokok aktif, sehingga lingkungan banyak yang tercemari oleh asap rokok. Guna meningkatkan kesehatan masyarakat diperlukan kesadaran, kemauan, kemampuan masyarakat untuk senantiasa membiasakan hidup sehat. Sebab merokok menyebabkan terganggunya atau menurunnya kesehatan masyarakat bagi perokok maupun yang bukan perokok. (<http://bloggerborneo.com>).

Berdasarkan data hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas : 2010) perkembangan jumlah perokok mengalami peningkatan, hal tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini :

Tabel 1.1

Jumlah Perokok pada tahun 2008 sampai 2011

No.	Tahun	Jumlah	Prosentase
1.	2008	2720	27,09%
2.	2009	1940	19,32%
3.	2010	2560	25.5%
4.	2011	2820	28,09%
	Jumlah	10040	100%

Kondisi ini membuktikan bahwa perokok di Indonesia telah menunjukkan penghisap rokok tidak memiliki kesadaran telah mencemari lingkungan. Potensi yang sangat besar inilah yang seharusnya mampu dioptimalkan oleh pihak pemerintah, untuk mengurangi peningkatan penghisap rokok di lingkungan sehat yang menimbulkan masyarakat terganggu akan asap rokok tersebut. Kurang sadarnya masyarakat akibat dari merokok tersebut serta asap yang di timbulkannya mengakibatkan gangguan kesehatan bagi yang bukan perokok.

Kebiasaan merokok sangat mengganggu kesehatan, baik untuk perokok maupun lingkungan di sekitar perokok. Rokok di Indonesia telah menjadi masalah nasional karena menyangkut berbagai bidang kesehatan. Merokok adalah proses yang sangat rumit yang mempengaruhi biologi dan psikologi manusia. Indonesia sebagai salah satu negara terbesar di Asia diperkirakan sangat terpengaruh oleh epidemik merokok, apalagi

konsumsi rokok di negeri ini cukup tinggi yang di pacu oleh pemasaran yang intensif melalui iklan rokok dan hampir tidak ada program pengendalian rokok. Perlunya identifikasi pola merokok diantara kelompok sosial ekonomi yang berbeda, pemahaman tentang keuntungan dan resiko merokok, dan perilaku perokok (Murti, 2005: 150).

Oleh sebab itu pemerintah menanggapi dengan serius masalah tersebut. Hal itu diwujudkan dengan dikeluarkannya Undang - Undang (UU) No.23/1992 tentang kesehatan dan Peraturan Pemerintah (PP) No.19/2003 tentang pengamanan rokok bagi kesehatan, akan tetapi peraturan tersebut belum mampu menekan laju perokok aktif. Maka pemerintah kota Surabaya mengeluarkan kebijakan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Terbatas Merokok bahwa untuk meningkatkan kesehatan masyarakat Kota Surabaya, diperlukan kesadaran, kemauan, dan kemampuan masyarakat untuk senantiasa membiasakan hidup sehat. Dalam hal ini peneliti lebih menitik beratkan pada kawasan terbatas merokok

Adapun tujuan dari Peraturan Daerah Kota Surabaya No 5 tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok adalah untuk melindungi kesehatan dari bahaya akibat merokok, membudayakan hidup sehat, menekan perokok pemula dan yang terpenting untuk melindungi perokok pasif dari resiko yang bisa ditanggungnya akibat perbuatan orang lain (perokok aktif). Peraturan daerah ini juga mengatur tentang lokasi atau tempat-tempat yang dilarang melakukan aktivitas merokok kecuali

merokok pada tempat yang sudah disediakan. Kawasan terbatas merokok seperti yang tersurat pada pasal 4 yang berbunyi bahwa “Kepala Daerah menetapkan tempat umum dan tempat kerja sebagai kawasan terbatas merokok”.

Seperti yang dipaparkan pada peraturan daerah Surabaya No.5 tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok yang dijelaskan bahwa kawasan terbatas merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat khusus dan kawasan tanpa rokok adalah area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi, atau penggunaan rokok. Namun saat ini telah ditekankan pada kawasan terbatas merokok dikarenakan kebiasaan masyarakat yang tidak bisa lepas dari rokok. Maka dari itu untuk menekan pola kebiasaan tersebut masyarakat dibatasi khususnya di tempat-tempat umum yang bisa mengganggu masyarakat lain, seperti di pusat perbelanjaan, restoran, hotel, terminal, pasar, pertokoan, bioskop, jasa boga, tempat wisata, kolam renang, dan stasiun. Namun, peneliti hanya menyoroti pada pusat perbelanjaan khususnya di pusat perbelanjaan itc mega grosir. Ketertarikan peneliti untuk melakukan penelitian dikarenakan beberapa alasan yaitu:

- a. Pusat grosir baru di Surabaya
- b. Banyaknya jumlah pengunjung itc mega grosir.

Berdasarkan observasi awal di Pusat Perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya, sebagaimana masyarakat secara sadar untuk

membiasakan hidup sehat dengan membatasi para perokok untuk merokok di tempat yang telah disediakan, sebab merokok dapat menyebabkan terganggunya atau menurunnya kesehatan masyarakat bagi perokok maupun bukan perokok. Seperti yang telah ditetapkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Terbatas Merokok yaitu pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir di Surabaya yang merupakan bagian dari program kawasan terbatas merokok.

Dalam hal ini pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya turut membantu pemerintah dalam membatasi setiap perokok untuk merokok pada tempat yang khusus disediakan oleh pihak pusat perbelanjaan. Tahap implementasi yang terjadi pada kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan adanya output-output kebijaksanaan dari badan pelaksana kawasan, kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan yang sudah dibuat, dampak nyata keputusan-keputusan pada badan pelaksana kawasan, adanya persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan yang sudah dibuat, dan perbaikan yang dilakukan dalam undang-undang yang telah dibuat.

Peningkatan kawasan terbatas merokok yang dilakukan di pusat perbelanjaan ini ingin menciptakan lingkungan yang sehat. Dengan memberikan sosialisasi yang telah disediakan seperti adanya ruangan yang terpisah dengan area yang dinyatakan sebagai tempat dilarang merokok, dilengkapi dengan alat penghisap udara, memiliki sirkulasi udara yang memadai. Tetapi pada kenyataannya, kawasan terbatas

merokok yang berada pada pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya yang telah disediakan dengan fasilitas yang memadai, tidak sepenuhnya digunakan dengan sebaik mungkin oleh para perokok aktif. Banyak masyarakat yang menghisap rokok di tempat umum tanpa menghiraukan peraturan yang diberikan di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya. Setelah adanya sosialisasi yang diberikan oleh pihak pimpinan atau penanggung jawab pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya memberikan nilai positif bagi perokok aktif untuk mematuhi aturan yang sudah ditetapkan.

Dari beberapa pemaparan tentang kondisi nyata dilapangan, maka permasalahan yang patut menjadi sorotan dalam pelaksanaan peraturan mengenai kawasan terbatas merokok dilihat dari masyarakat yang kurang mempedulikan peraturan tersebut. Hal tersebut menjadikan ketertarikan peneliti untuk meneliti lebih dalam dengan mengambil judul “Implementasi Peraturan Daerah No 5 tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok (Studi kasus kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan mengenai kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya, maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut : “ Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No 5 Tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok (studi kasus kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya) ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah ingin mendeskripsikan Implementasi Peraturan Daerah No 5 tahun 2008 tentang kawasan terbatas merokok (studi kasus kawasan terbatas merokok di pusat perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya) ?

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Universitas

Memberikan tambahan referensi yang dapat berguna sebagai dasar-dasar pemikiran untuk lebih memahami tentang implementasi dalam kawasan terbatas merokok.

2 Bagi Peneliti

Menambah informasi keilmuan untuk pengembangan kualitas kreatifitas bagi penulis dalam mengembangkan ilmu tentang implementasi dalaam kawasan terbatas merokok.

3. Bagi Pusat Perbelanjaan ITC Mega Grosir Surabaya

Diharapkan dapat memberikan sumbang saran sebagai informasi bagi kawasan terbatas merokok untuk memberikan motivasi bagi masyarakat.